
Wirtschaftspolitik in Deutschland nach der Wahl

Gustav Horn*

1. Vor der Wahl

Wie selten in der Geschichte der Bundesrepublik hat der Ausgang der Bundestagswahl 2005 in Deutschland die wirtschaftspolitische Richtung des Landes in den nachfolgenden Jahren geprägt. Mit Verwunderung konstatieren viele Beobachter, dass sich die wirtschaftspolitische Debatte im Nach-Wahl-Deutschland massiv von jener des Wahlkampfs und auch der Zeit davor unterscheidet. Was ist passiert?

Die vergangene Legislaturperiode unter der SPD/GRÜNEN-Regierung war von einer erheblichen Umgestaltung des Sozialsystems (Agenda 2010) und vor allem von teilweise spektakulären Reformen auf dem Arbeitsmarkt (HARTZ I–IV) gekennzeichnet. In der Summe belasteten diese Maßnahmen insbesondere die privaten Haushalte; vor allem wurden die Transfereinkommen der Langzeitarbeitslosen in der Regel deutlich gesenkt. Zugleich wurden die Unternehmen sowohl durch niedrigere Lohnnebenkosten als auch durch zum Teil erheblich gesenkte Steuern entlastet. Gesamtwirtschaftlich belastete diese Strategie die Binnennachfrage in erheblichem Ausmaß. Insbesondere entfaltete sich die tiefste Konsumkrise der Nachkriegszeit, da nicht nur die verfügbaren Einkommen stagnierten oder zeitweise sogar rückläufig waren, sondern die Konsumenten aufgrund einer zunehmenden Verunsicherung auch noch mehr sparten. Zugleich führte die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu einem Exportboom, der aber die Schwäche der Binnennachfrage nicht auszugleichen vermochte.

Diese im Kern neoliberale Politik war sowohl innerhalb der Regierungsfractionen im Parlament als auch bei der Opposition umstritten. Während zahlreiche Abgeordnete der Regierungsfraction den gesamten Kurs einer fast ausschließlich auf verbesserte Angebotsbedingungen setzenden Politik in Frage stellten, forderten die Oppositionsparteien einen noch klareren neoliberalen Kurs. Dank der Mehrheit der Opposition in der zweiten

* Vortrag im Rahmen des Neujahrseminars 2006 des Arbeitskreises
Dr. Benedikt Kautsky in Bad Mitterndorf.

Kammer, dem Bundesrat, konnten diese Vorstellungen teilweise sogar durchgesetzt werden.

Diese Politik, deren angekündigte Erfolge ausblieben, brachte die SPD zunehmend in Schwierigkeiten. Eine um die andere Landtagswahl ging verloren. Nach dem Verlust der Regierungsmehrheit im größten und aus Sicht der SPD traditionsreichen Bundesland Nordrhein-Westfalen, entschloss sich der Bundeskanzler, Neuwahlen durchzuführen. Dabei ließ er sich nach offizieller Lesart von der Hoffnung leiten, nur durch eine direkte Konfrontation mit der Opposition und anschließendem Wahlerfolg könne die Regierung wieder handlungsfähig werden. Inoffiziell war angesichts der desaströsen Umfragewerte für die SPD auch von einem bewusst herbeigeführten vorzeitigen Abschied aus der Regierung die Rede.

Um aber trotz alldem einen Wahlerfolg nicht völlig unmöglich erscheinen zu lassen, konnte die SPD nicht mit jenem neoliberalen Programm in den Wahlkampf ziehen, das ihr in den vorausgegangenen Landtagswahlen so herbe Niederlagen eingebracht hatte. Aus diesem Grund nahm die SPD vor und auch während des Wahlkampfs eine Korrektur ihrer Position vor. Nunmehr trat zunehmend wieder das Streben nach sozialer Gerechtigkeit in den Vordergrund, auch wenn die Reformen aus der Agenda 2010 weiterhin als notwendig für die Modernisierung Deutschlands angesehen wurden. Die CDU wiederum profilierte sich neben der FDP mit einem stark neoliberal ausgeprägten Programm, das insbesondere weitere Arbeitsmarktreformen vorsah. So sollte die Mitbestimmung stark eingeschränkt, die Lohnbildung vermehrt auf die betriebliche Ebene verlagert und der Kündigungsschutz gelockert werden. Dieses Programm wurde auch von den weitaus meisten Ökonomen unterstützt. Dies kam vor allem in einem sehr einseitigen Appell von 250 Professoren der Volkswirtschaftslehre zum Ausdruck, die alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen als unwissenschaftlich charakterisierten, die keine Belebung von der Angebotsseite intendierten.

Das Wahlergebnis hat letztlich beide großen Parteien geschwächt. Gemessen an den Erwartungen war das Resultat für die SPD zwar überraschend gut, trotzdem hat sie einen Stimmenverlust von rund 4 Prozentpunkten gegenüber der vorangegangenen Bundestagswahl hinnehmen müssen. Dies dürfte eindeutig auf einen Mangel an Glaubwürdigkeit bei der Kehrtwende vor der Wahl und den ausbleibenden Erfolg der Reformbemühungen zurückzuführen sein. Für die CDU hat sich der neoliberale Kurs nicht ausgezahlt, der auch bei Konservativen und Arbeitnehmern in der CDU umstritten war. Folglich blieb ihr Wahlergebnis weit hinter den Erwartungen zurück – noch im Juni 2005 war der CDU/CSU eine absolute Mehrheit vorausgesagt worden – und war sogar um rund 3 Prozentpunkte schwächer als bei der Bundestagswahl 2002. Die Wende im Wahlkampf zu Gunsten der SPD war vor allem auf die Skepsis gegenüber den steu-

erpolitischen Vorschlägen des CDU-Kandidaten für das Amt des Finanzministers zurückzuführen. Dessen radikale Vorschläge zur Vereinfachung der Einkommensteuer bei deutlicher Reduzierung der Umverteilungswirkung stießen in der Bevölkerung auf weit verbreitete Ablehnung, die die SPD mit zum Teil demagogischem Impetus immer weiter schürte.

Mit dem Wahlergebnis waren alle von beiden großen Parteien vor der Wahl angekündigten Koalitionsabsichten Makulatur. Es blieb politisch allein die Alternative einer großen Koalition. Alle rechnerischen Alternativen wie „Jamaika“ (CDU/CSU, FDP, GRÜNE), Ampel (SPD, FDP, GRÜNE) oder eine Linkskoalition (SPD, LINKE, GRÜNE) waren wegen zu großer Divergenzen zwischen den Partnern politisch nicht vermittelbar. Hinzu kommt, dass nur eine große Koalition über eine stabile Mehrheit im Bundesrat verfügt. Nur dadurch werden bedeutsamere Maßnahmen überhaupt möglich.

In der Öffentlichkeit war die Bildung der großen Koalition von Anfang an umstritten. Die meisten Medien und vor allem auch die weitaus meisten Ökonomen reagierten mit großer Skepsis auf die Annäherung der großen Parteien. Darin kamen wie schon im Wahlkampf deren relativ eindeutige Präferenzen für eine Koalition aus CDU/CSU und FDP zum Ausdruck, in der sie die von ihnen vertretenen neoliberalen Strategien am besten aufgehoben sahen. Ganz anders war die Reaktion in der Bevölkerung, in der die große Koalition von Anfang an auf breite Zustimmung stieß.

2. Die wirtschaftspolitischen Vorhaben

Die recht langwierigen Verhandlungen über den Koalitionsvertrag führten gemessen an den Versprechungen und Absichtserklärungen im Wahlkampf zu deutlich divergierenden Resultaten. Dies war zwangsläufig so, da im Grunde die Strategien beider Parteien im Wahlkampf gescheitert waren. Die SPD setzte vor allem durch, dass die neoliberalen Arbeitsmarktreformen, die von der CDU angestrebt wurden, nur in rudimentärer Form Eingang ins Koalitionspapier fanden. So wurde sowohl auf eine rasche Reform der Mitbestimmung verzichtet, deren Zukunft einer Kommission anvertraut wurde, als auch auf betriebliche Formen der Lohnfindung. Es blieb allein eine gewisse Lockerung des Kündigungsschutzes übrig, die aber bei weitem nicht der Forderung der Union entsprach. Zu Recht wird dieses Ergebnis als ein Erfolg der SPD angesehen, aber die CDU/CSU nutzte diese Gelegenheit wohl auch, um sich in aller Stille von Positionen zu verabschieden, die selbst in ihren eigenen Reihen – insbesondere jenen der CSU – umstritten waren.

Ebenfalls verschwanden die Forderungen nach einer spürbaren Senkung der Einkommensteuer von der Tagesordnung, womit sich die CDU deutlich von ihren eigenen Vorstellungen, insbesondere aber von denen ihres früheren Finanzministerkandidaten Kirchhoff distanzierte. Ein Zu-

geständnis der SPD bestand in dem Verzicht auf eine merkliche Erhöhung der Einkommensteuer für höhere Einkommen, die nur noch in sehr begrenzter Form vorgenommen werden soll. Dies alles ist nicht Gegenstand des Koalitionsvertrages, stattdessen wurden andere, im Wahlkampf nicht angekündigte Maßnahmen beschlossen.

Im Mittelpunkt des Interesses steht die angekündigte Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16% auf 19%. Zwar liegt Deutschland mit diesem Steuersatz noch unter dem vieler anderer europäischer Länder. Allerdings ist die drastische Erhöhung um drei Prozentpunkte ohne Beispiel in Deutschland. Mit der Anhebung werden drei Ziele zugleich verfolgt. Als Erstes sollen die zusätzlichen Steuereinnahmen von rund zwei Prozentpunkten der Anhebung zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beitragen. Dies wären rund 16 Mrd. € oder etwa $\frac{3}{4}\%$ vom Bruttoinlandsprodukt. Der dritte Prozentpunkt soll zur Senkung der Lohnnebenkosten beitragen, in dem die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entsprechend, wohl um 1,5 Prozentpunkte, reduziert werden. Das dritte Ziel besteht in der stärkeren Finanzierung des Staatshaushalts durch indirekte Steuern, um durch relativ niedrige Einkommensteuersätze die Anreize für Arbeitsleistung hoch zu halten.

In keinem der Wahlkampfprogramme fand sich eine derartig drastische Erhöhung der Mehrwertsteuer. Die SPD hatte jedwede Erhöhung aus Verteilungsgründen und wegen der schwachen Binnenkonjunktur, vor allem des stagnierenden privaten Verbrauchs, abgelehnt. Die CDU hatte eine Mehrwertsteuererhöhung von einem Prozentpunkt in ihrem Programm, die aber im Kern zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet werden sollte und von der SPD heftig kritisiert worden war.

Neben der Erhöhung der Mehrwertsteuer soll die Konsolidierung des Staatshaushalts durch Streichung von zahlreichen Steuervorteilen vorangebracht werden. Insbesondere wird die staatliche Förderung des Eigenheimbaus abgeschafft. Aber auch die steuerlichen Investitionsanreize in Medien- und Schiffbaufonds werden aufgehoben.

Diese Maßnahmen, die im Wesentlichen der Konsolidierung des Staatshaushalts dienen, werden flankiert durch ein mehrjähriges Investitionsprogramm von 25 Mrd. € über die gesamte Legislaturperiode, das vor allem auf eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur gerichtet ist. Zudem sollen zur weiteren Stärkung der Investitionsanreize die Abschreibungsmöglichkeiten verbessert werden. Die Handwerksbetriebe werden durch die Einführung einer begrenzten steuerlichen Absetzbarkeit von Handwerkerrechnungen begünstigt. Schließlich werden Familien durch die Einführung eines Elterngeldes und Unternehmen durch eine weitere Senkung der Unternehmenssteuer gefördert.

Zusätzlich zu den konkreten Vereinbarungen gibt es noch eine Reihe von Absichtserklärungen zu weiteren geplanten Reformvorhaben. Die Wichtigste ist eine fundamentale Reform des Gesundheitswesens. Aller-

dings sind die Vorstellungen der Koalitionspartner noch sehr weit voneinander entfernt. Während die SPD eine sog. Bürgerversicherung plant, bei der alle Bürger entsprechend ihrem gesamten Einkommen in die gesetzlichen Krankenkassen einzahlen, will die CDU/CSU die Dualität zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung wie bisher erhalten. Allerdings sollen die Einzahlungen in die gesetzliche Krankenkasse aus einem vom Einkommen abgekoppelten Pauschalbetrag bestehen. Sich hieraus ergebende Verteilungsprobleme sollen über das Steuersystem, gedacht war wohl an die Mehrwertsteuer, gelöst werden. Angesichts dieser beträchtlichen Divergenzen ist nicht abzusehen, zu welchen Reformschritten für das Gesundheitssystem es im Laufe des Jahres 2006 oder 2007 kommen wird.

Ein anderes Feld, auf dem die große Koalition Reformabsichten bekundet hat, sind die Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Arbeitslosen. In der Debatte sind vor allem die Einführung von Kombilöhnen, bei denen der Staat in der einen oder anderen Form entweder dem Arbeitnehmer oder dem Arbeitgeber einen Zuschuss zum Gehalt bezahlt. Dies kann z. B. durch Senkung oder völligen Erlass der Lohnnebenkosten geschehen. Diese Vorstellungen werden primär von der CDU propagiert, während die SPD den Lohndruck nach unten in den Mittelpunkt ihrer Strategie stellt. Da Tariflöhne insbesondere in Ostdeutschland an Bindungskraft verlieren und selbst im Westen mittlerweile ein erheblicher Druck gerade auf die unteren Lohngruppen herrscht, können viele Arbeitnehmer aus ihrem Arbeitseinkommen nicht mehr ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familien bestreiten. Um der Ausbreitung dieses „*working poor*“-Phänomens, das in der Vergangenheit nur aus den USA bekannt war, Einhalt zu gebieten, will die SPD im Verbund mit einigen Gewerkschaften daher Mindestlöhne einführen. Ob es zu Kombilöhnen oder Mindestlöhnen, möglicherweise auch zu einer Kombination von beiden, kommt, ist angesichts der noch sehr hin- und herwogenden Debatte völlig offen.

3. Die wirtschaftspolitische Strategie der großen Koalition

Auf den ersten Blick fällt es schwer, in all diesen Einzelmaßnahmen eine wirtschaftspolitische Strategie zu erkennen. Während der Koalitionsverhandlungen standen solche strategische Fragen, offenbar um eine Einigung zu erleichtern und weil sich die Parteien auch intern uneinig waren, nicht im Vordergrund des Interesses. Gleichwohl lassen sich einige Grundzüge strategischen Vorgehens erkennen.

Über die gesamte Legislaturperiode gesehen, genießt die Konsolidierung des Bundeshaushalts oberste Priorität. Offenbar wird die Lage auch im Hinblick auf mögliche Auflagen aus Brüssel dramatisch eingeschätzt, obwohl die Ende 2005 veröffentlichten Zahlen, nach denen das gesamt-

staatliche Defizit bei 3,5% lag, merklich niedriger waren, als von der Regierung unterstellt. Für 2006 besteht, wenn die recht günstigen Konjunkturprognosen eintreten, die Chance, die 3%-Marge zu unterschreiten. Dennoch dominieren die Sparbeschlüsse in Kombination mit Steuererhöhung eindeutig das wirtschaftspolitische Maßnahmenbündel. Hierin manifestiert sich die Auffassung, alleine eine große Koalition sei in der Lage, die mit einer Haushaltskonsolidierung verbundenen unpopulären Beschlüsse auch durchzusetzen. Sie sieht dies daher als ihre zentrale Aufgabe in der Wirtschaftspolitik an.

Die Konsolidierungsstrategie wurde im Vergleich zur vorigen Regierung leicht modifiziert. Auf der einen Seite bleibt die Orientierung an quantitativen Defizitzahlen mit Blick auf Brüssel bestehen. Dieses von der Konjunktur losgelöste und, wie das Beispiel USA in der Vergangenheit und die Erfahrungen sowohl in Deutschland als auch in anderen Ländern des Euroraums immer wieder gezeigt hat, wenig Erfolg versprechende Vorgehen wird also fortgesetzt. Auf der anderen Seite hat die Koalition schon erkannt, dass Konsolidierungsanstrengungen im Grunde nur erfolgreich sein können, wenn die Konjunktur robust ist. Daher will sie zunächst, damit ist das Jahr 2006 gemeint, die Konjunktur stärken, um dann ab 2007, wenn die wirtschaftliche Dynamik robuster sein könnte, zu konsolidieren. Folglich treten jene Maßnahmen, die einen expansiven Charakter haben und die Investitionsanreize stärken, teilweise bereits 2006 in Kraft. Dagegen erfolgt der Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen erst ein Jahr später. Dieser Grundgedanke ist in der Tat ein Fortschritt gegenüber der Vergangenheit, als derartige Überlegungen keine Rolle spielten. Im nächsten Kapitel soll überprüft werden, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen hierfür ausreichend sind.

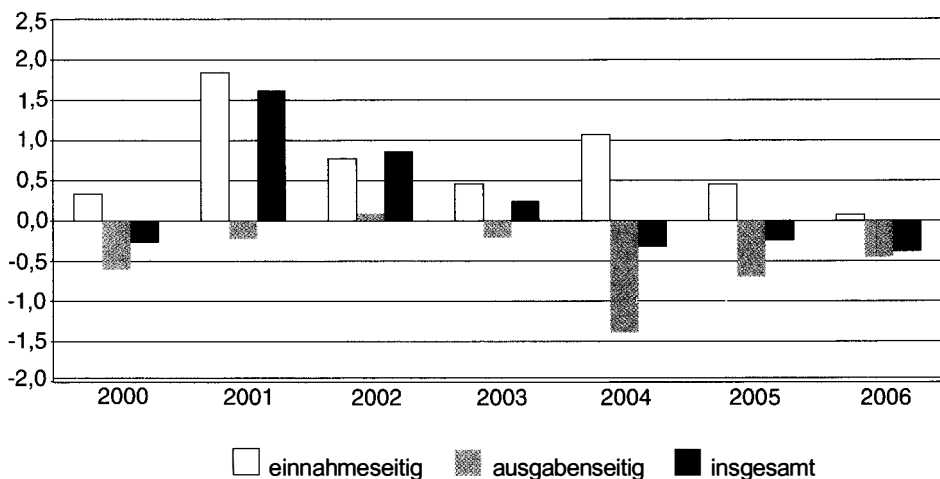
Ein weiteres zentrales Argument im Rahmen der wirtschaftspolitischen Strategie ist die Begrenzung der Lohnnebenkosten. Zum einen geschieht dies durch eine stärkere Steuerfinanzierung insbesondere der Arbeitslosenversicherung. Aber auch im Zuge der geplanten Gesundheitsreformen ist daran gedacht, die Krankenversicherungsbeiträge für Kinder in Zukunft aus Steuermitteln zu leisten. Im Grunde ist dies eine konsequente Fortsetzung der Politik der Vorgänger-Regierung nach der Agenda 2010. Mit dieser Strategie sind wahrscheinlich auch weitere Einschnitte im Sozialsystem, vor allem bei der Rentenversicherung, verbunden. Angeführt ist mittlerweile eine Erhöhung des Eintrittsalters in die Rente auf 67 Jahre.

4. Eine Abschätzung der fiskalpolitischen Impulse

Die von der neuen Bundesregierung im Koalitionsvertrag beschlossenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sollen größtenteils erst ab dem Jahr 2007 greifen. Gleichzeitig ist beabsichtigt, durch ein „Investi-

tionsprogramm“ in Höhe von 25 Mrd. Euro über die gesamte Legislaturperiode für mehr Wachstum und Beschäftigung zu sorgen. Da Teile dieses Programms bereits 2006 greifen sollen, wird von vielen Beobachtern für 2006 mit einem positiven fiskalischen Impuls durch das Maßnahmenpaket und entsprechend mit einer (leicht) positiven Wachstums- und Beschäftigungswirkung gerechnet, wie dies von der Regierung auch intendiert ist. Zwar ist die Informationslage bezüglich der im Einzelnen geplanten Maßnahmen teilweise noch unsicher, da die konkrete Ausgestaltung noch im Dunkeln liegt. Auf der Basis der vorliegenden Informationen lässt sich allerdings kein solcher positiver fiskalischer Impuls ausmachen. Im Gegenteil: Der negative fiskalische Impuls beläuft sich auf 1,8 Mrd. Euro. Bereits von der vergangenen Regierung beschlossene Maßnahmen belasten die Wirtschaft ohnehin schon mit 9 Mrd. Euro. Zu denen wären die neuerlichen Impulse noch zu addieren.

Abbildung 1: Fiskalische Impulse 2000-2006 in Prozent des BIP



Fiskalische Impulse = Abweichung der tatsächlichen Einnahmen/Ausgaben bzw. des Saldos eines Jahres von den Werten, die sich ergeben hätten, wenn Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Vorjahr mit dem Wachstumstrend des normalen BIP (gleitender Achtjahresdurchschnitt) gewachsen wären. Positive (negative) Impulse bedeuten eine expansive (kontraktive) Fiskalpolitik.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IMK.

Die Finanzpolitik der vergangenen Jahre war ohnehin von einem tendenziell restriktiven Kurs gekennzeichnet. Während auf der Einnahmenseite versucht wurde, durch Steuersenkungen die Wirtschaft zu stimulieren, was sich insbesondere 2001 in einem ausgeprägten expansiven Einnahmenimpuls niederschlug, wurde auf der Ausgabenseite ein markanter Konsolidierungskurs eingeschlagen. In den meisten Jahren dominierte Letzteres. Ohnehin ist die Multiplikatorwirkung von Ausgabenänderungen

gen wegen der unmittelbaren und nicht durch das Sparverhalten lediglich gedämpften Wirkung auf den Wirtschaftskreislauf in der Regel höher zu veranschlagen als von Steuersenkungen. Damit dürfte die Restriktionswirkung noch deutlicher sein, als in der Abbildung 1 aufgezeigt. Auf diesen Kurs setzt nun die Politik der neuen Regierung auf.

Tabelle 1: Vorgesehene gesamtstaatliche fiskalische Auswirkungen der im Koalitionsvertrag enthaltenen finanzpolitischen Maßnahmen 2006

	in Mrd. Euro
Ausgabenerhöhungen	2,2
Verkehrsinvestitionen	1,1
Forschungsausgaben	1,1
Ausgabenkürzungen	- 4,5
Hartz IV	- 3,0
Öffentlicher Dienst	- 0,9
Nahverkehr	- 0,4
Landwirtschaft	- 0,2
Saldo steuerlicher Maßnahmen	0,5
Abbau von Steuervergünstigungen	- 1,3
Bekämpfung von Steuermisbrauch weitere Maßnahmen (u. a. Anhebung degressive Afa, Absetzbarkeit von Handwerksrechnungen)	- 0,3
	2,0
Fiskalischer Impuls insgesamt	- 1,8

Quelle: Koalitionsvertrag; div. Tageszeitungen; Berechnungen des IMK.

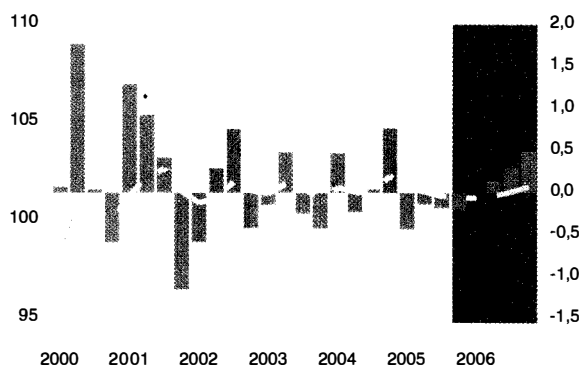
Das „Investitionsprogramm“ sieht für 2006 zusätzliche Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro vor (je 1,1 Mrd. Euro für Forschung und Verkehrsinvestitionen), wobei allerdings noch unklar ist, ob diese Ausgaben tatsächlich in vollem Umfang zusätzlich sind. Dem stehen jedoch ausgabenseitige Kürzungen in Höhe von insgesamt 4,5 Mrd. Euro gegenüber. Darüber hinaus ist der geplante Saldo der steuerlichen Maßnahmen (verbesserte Abschreibungsbedingungen, Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen, Abbau von Steuervergünstigungen, Bekämpfung des Steuermisbrauchs) mit 0,5 Mrd. Euro nur leicht positiv. Per saldo ergibt sich also ein rechnerisch negativer fiskalischer Impuls durch das Maßnahmenpaket von 1,8 Mrd. Euro. In der ökonomischen Wirkung dürfte sich verschärfend niederschlagen, dass die Kürzungen im Wesentlichen auf der Ausgabenseite erfolgen und weniger durch steuerliche Maßnahmen. Die Werte in der Tabelle 1 zeigen allein den fiskalischen Impuls an, nicht dessen Effekt. Hier-

für sind zusätzlich die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen, d. h. die Multiplikatorwirkungen, zu berücksichtigen. Der geringe Impuls zeigt aber bereits an, dass dessen Wirkung nicht nennenswert sein kann. Selbst wenn man für die positiv wirkenden steuerlichen Maßnahmen sowie die Ausgabenerhöhungen eine Multiplikatorwirkung von zwei einstellt, was in der Gesamtheit deutlich zu hoch sein dürfte, und für die negativ wirkenden Ausgabenkürzungen einen Wert von eins, was erheblich zu niedrig ist, ergäbe sich insgesamt nur eine positive Wirkung von ca. 4 Mrd. Euro. Das sind rund 0,2% vom Bruttoinlandsprodukt. Mit anderen Worten: Die selbst unter diesen unwahrscheinlichen Annahmen zu erwartende positive Wirkung der fiskalischen Maßnahmen wäre nur sehr gering. Somit ist von diesen Maßnahmen im Jahre 2006 kein positiver makroökonomischer An Schub zu erwarten, eher wird die restriktive, den Aufschwung belastende Ausrichtung der Finanzpolitik leicht verschärft. Allenfalls von den zu erwartenden vorgezogenen Käufen langlebiger Konsumgüter aufgrund der für 2007 angekündigten Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozentpunkte könnte ein vorübergehend positiver gesamtwirtschaftlicher Impuls ausgehen. Entgegen der Absicht der neuen Regierung regt also die Fiskalpolitik 2006 die Konjunktur nicht an, falls das Maßnahmenbündel so umgesetzt wird wie angekündigt.

5. Die konjunkturelle Lage in Deutschland

Deutschland hat eine lange Phase der Stagnation durchlaufen. Ein Merkmal dieser Entwicklung ist, dass Wachstumsimpulse fast ausschließlich vom Export kamen. Die Binnennachfrage war extrem schwach. Vor allem der Konsum nahm über einen längeren Zeitraum so wenig zu wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Erst seit 2005 gibt es belastbare Hinweise auf eine allmähliche Überwindung dieser Misere. Vor allem weil die Investitionen in Ausrüstungen nunmehr wieder kräftig zunehmen besteht die Hoffnung, dass nach und nach die Binnennachfrage wieder in Gang kommen wird, auch wenn beim Konsum hierfür Ende 2005 noch kaum Anzeichen bestanden. So ist auch 2006 wegen der schwachen Einkommensentwicklung und auch trotz der Vorzieheffekte im Vorfeld der angekündigten Mehrwertsteuererhöhungen für 2007 nicht mit einer durchgreifenden Überwindung der Konsumkrise zu rechnen. Und genau dies steht einem nachhaltigen Aufschwung im Wege. Der Konsum wird 2006 im Jahresdurchschnitt etwa stagnieren und erst in der zweiten Jahreshälfte leicht zunehmen. Daran haben die Beschlüsse im Koalitionsvertrag wenig geändert. Allein die Vorzieheffekte, die sich nach Berechnungen des IMK auf rund 3 Mrd. € belaufen dürften, verändern – wie die folgende Abbildung zeigt – das Bild für 2006 leicht zum Positiven.

Abbildung 2: Private Konsumausgaben



Die durchbrochene Linie zeigt den Verlauf vor den Koalitionsbeschlüssen.

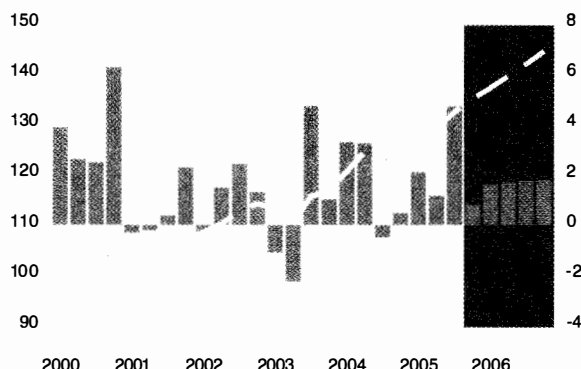
Die durchgezogene Linie zeigt den Verlauf nach den Koalitionsbeschlüssen und einer Revision des Statistischen Bundesamtes.

Ohne eine Überwindung der Konsumkrise muss aber der Aufschwung verhalten bleiben. Daher bewegt sich die Konjunktur in Deutschland nur schleppend nach oben. Die Botschaft dieser Prognose ist ambivalent. Sie ist eine gute Nachricht, weil sie impliziert, dass selbst die massiven Belastungen, die nach wie vor durch den dramatischen Anstieg der Ölpreise ausgelöst werden, anders als in früheren Jahrzehnten nicht zu einer Rezession oder Stagflation führen werden. Sie ist aber auch eine schlechte Nachricht, weil sie ausdrückt, dass die deutsche Wirtschaft von einem Aufschwung mit durchgreifend steigender Kapazitätsauslastung und Beschäftigung noch meilenweit entfernt ist.

Das weltwirtschaftliche Umfeld ist für Deutschland dabei insgesamt recht günstig. Der globale Aufschwung dürfte anhalten, wenn auch der Euro-Raum insgesamt deutlich hinterherhinkt. Die schwache Konjunktur im übrigen Euroraum wird aber für Deutschland durch die sich weiterhin verbessernde internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgeglichen. Allerdings lässt der stürmische Rohstoffverbrauch in der Weltwirtschaft in Kombination mit wenig wettbewerbsintensiven Märkten im Energiebereich den Ölpreisschock zu einer Konjunkturbremse auch für Deutschland werden. Ohne Ölpreisschock hätte das Wachstum in Deutschland schon 2005 wohl in der Gegend von 1,5 bis 2% gelegen – immerhin ein maßvoller Aufschwung.

Der Ölpreisschock trifft Deutschland besonders, weil sich die Konjunktur derzeit fast allein auf den Export stützt, der bei leicht abgeschwächter Weltkonjunktur 2006 etwas nachlassen dürfte. So werden die Exporte 2006 zwar mit etwas geringerer Dynamik zunehmen als noch im vergangenen Jahr, gleichwohl wird sich deren Expansion mit für die Industrieländer der-

Abbildung 3: Exporte von Gütern und Dienstleistungen



Die durchbrochene Linie zeigt den Verlauf vor den Koalitionsbeschlüssen.

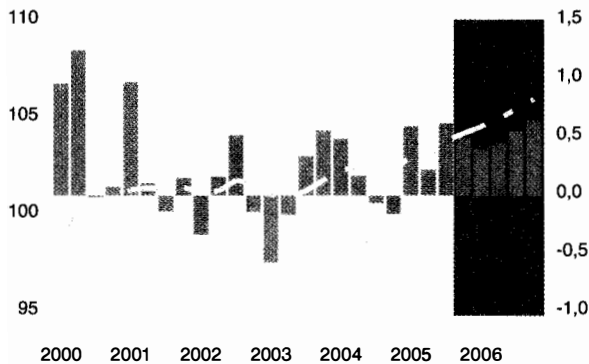
Die durchgezogene Linie zeigt den Verlauf nach den Koalitionsbeschlüssen und einer Revision des Statistischen Bundesamtes.

zeit ungewöhnlich hohem Tempo fortsetzen. Dies resultiert vor allem aus der bei sinkenden Lohnstückkosten weiterhin zunehmenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

Schwachstelle der Konjunktur in Deutschland bleibt die Binnennachfrage. Entscheidend sind die weiterhin gedrückte reale Lohnentwicklung und das Beschäftigungsvolumen, das in diesem Jahr noch zurückgeht und auch 2006 nur wenig steigen wird. Die Rechnung, dass der gesamtwirtschaftliche Nachfrageentzug infolge maßvoller Lohnzuwächse durch eine steigende Beschäftigung aufgefangen wird, geht nach wie vor nicht auf, da eine schwache Einkommensentwicklung die Absatzerwartungen der Unternehmen dämpft. Erschwerend wirkt der mit den gestiegenen Ölpreisen beschleunigte Preisauftrieb, der die verfügbaren Realeinkommen der privaten Haushalte sowohl in diesem als auch im kommenden Jahr schrumpfen lässt. Lichtblick der Binnennachfrage sind die Ausrüstungsinvestitionen, die merklich ausgeweitet werden, da die Rentabilität hoch ist und der Auslandsabsatz weiterhin kräftig steigt. Insgesamt wird das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 2006 nach der Prognose des IMK um 1,7% zunehmen.

Die gesplante Entwicklung der Konjunktur in Deutschland setzt sich damit auch im Jahre 2006 fort: auf der einen Seite die auch im internationalen Vergleich außerordentlich gute außenwirtschaftliche Performance und auf der anderen Seite die fundamentale Schwäche der Binnennachfrage, die ebenso schwerwiegend ist wie jene in Japan in den neunziger Jahren.

Abbildung 4: Bruttoinlandsprodukt



Die durchbrochene Linie zeigt den Verlauf vor den Koalitionsbeschlüssen.
Die durchgezogene Linie zeigt den Verlauf nach den Koalitionsbeschlüssen und einer Revision des Statistischen Bundesamtes.

Es bleibt damit die gedämpft positive konjunkturelle Aussicht, dass sich die außenwirtschaftlichen Erfolge allmählich auf die binnenwirtschaftliche Investitionsnachfrage übertragen werden. Vieles spricht dafür, dass dieser Impuls im kommenden Jahr so stark sein könnte, dass ein geringfügiger Beschäftigungszuwachs entsteht. Die Fiskalpolitik vergibt mit ihrer Zurückhaltung in 2006 die Chance, den sich zögerlich entfaltenden Aufschwung zu stützen. Dies wäre umso wichtiger, da für 2007 erhebliche Belastungen für die Wirtschaft in Deutschland angekündigt sind. Zum einen wird die Fiskalpolitik auf einen ausgeprägt restriktiven Kurs gehen. Zum zweiten wird durch den jüngsten Zinsschritt eine Zinswende signalisiert, sodass die Geldpolitik weitaus weniger expansiv wirken wird. Diese Kombination spricht gegen die Fortsetzung eines möglichen Aufschwungs. Wie im Japan der neunziger Jahre wird durch verfrühtes Anziehen der wirtschaftspolitischen Zügel der Aufschwung vor seiner vollen Entfaltung gebremst. Dies sind schlechte Aussichten für Beschäftigte und Arbeitslose.

Etwas hat sich allerdings im Vergleich zu den Vorjahren verändert. Während Deutschland in den vergangenen Jahren mehrfach beim Wachstum das Schlusslicht im Euroraum war, dürfte es im Prognosezeitraum nur wenig unterhalb des Durchschnitts liegen. Dies liegt weniger daran, dass sich das Wachstum in Deutschland stark beschleunigt, sondern vielmehr daran, dass es sich in den übrigen Ländern des Euroraums abschwächt. In vielen Ländern steigen die Löhne inzwischen deutlich langsamer und reagieren damit auf die Exportprobleme, die sich dort allmählich als Folge der gegenüber Deutschland nachlassenden Wettbewerbsfähigkeit herausgebildet haben. Damit gerät auch dort die Binnennachfrage – insbe-

sondere der private Konsum – unter Druck. Die Schieflage der deutschen Konjunktur scheint sich in zunehmender Weise auf den Euroraum zu übertragen.

6. Destabilisiert Deutschland den Euroraum?

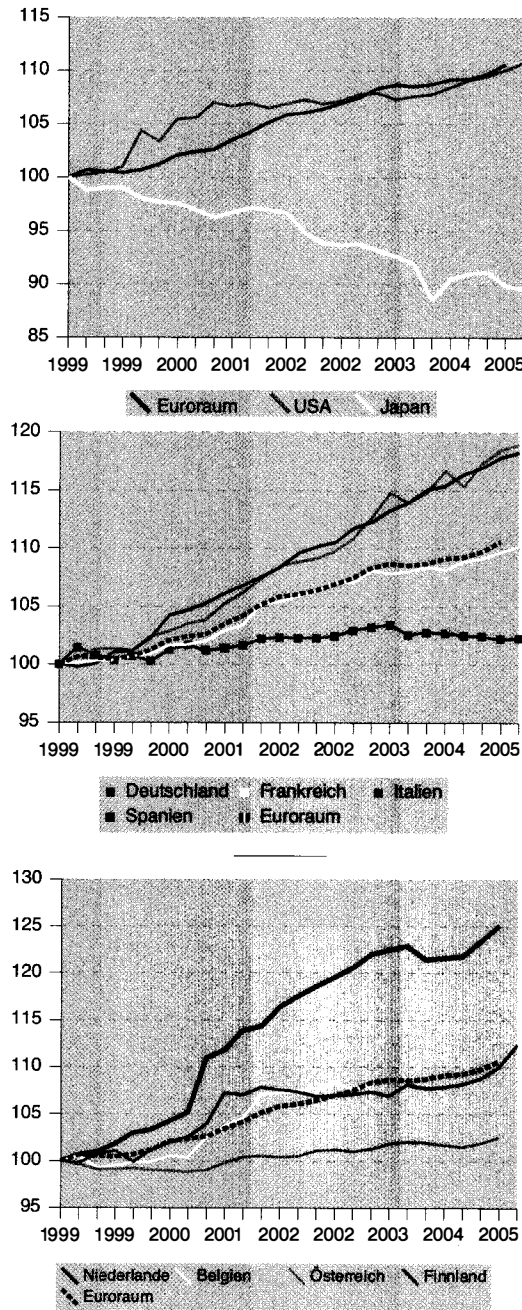
Auffällig ist, dass seit geraumer Zeit trotz der Währungsunion erhebliche Inflationsdifferenzen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern bestehen. Sie treten nicht nur erratisch nach beiden Seiten vom Mittelwert auf, sondern neigen sich für einige Länder systematisch nach einer Seite. Nach oben sind deutliche Abweichungen für Irland, Griechenland, Spanien und bis vor kurzem für die Niederlande festzustellen. Nach unten weichen nur Deutschland und mit erheblich geringerem Abstand Österreich durchgehend vom Mittelwert ab. In den vergangenen drei Jahren ging allerdings auch Finnland sehr stark in diese Richtung, nachdem die Inflationsrate in den Jahren zuvor teilweise spürbar über dem Durchschnitt gelegen hatte.

Vergleicht man die Inflationsdifferenzen innerhalb des Euroraums mit jenen in den USA für den Zeitraum 1999-2004, so zeigt sich, dass letztere eine deutlich geringere Persistenz aufweisen. Dies gilt, obwohl in den USA während des betrachteten Zeitraums ähnliche gesamtwirtschaftliche Schocks auftraten wie im Euroraum und man insofern auch ähnliche interne Divergenzen hätte erwarten können. Dieser Befund deutet an, dass die Heterogenität der Inflationsentwicklung im Euroraum ungewöhnlich ist.

Ein entscheidender Einfluss geht von der Lohnentwicklung in den einzelnen Ländern aus. Orientiert sich die Lohnbildung in unterschiedlichem Maße an der Produktivitätsentwicklung der jeweiligen Volkswirtschaft, entsteht selbst bei gleicher Konjunkturlage ein divergierender Kostendruck, der bei ähnlichem Preissetzungsverhalten der Unternehmen letztlich auch zu unterschiedlichen Inflationsraten führt. Sind die Lohnbildungsprozesse strukturell verschieden, werden sich auch die Inflationsdivergenzen verfestigen und können nicht rasch überwunden werden. Dies lässt sich vor allem an den Lohnstückkosten ablesen, die sämtliche Arbeitskosten in Relation zur Produktivitätsentwicklung, also der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, abbilden.

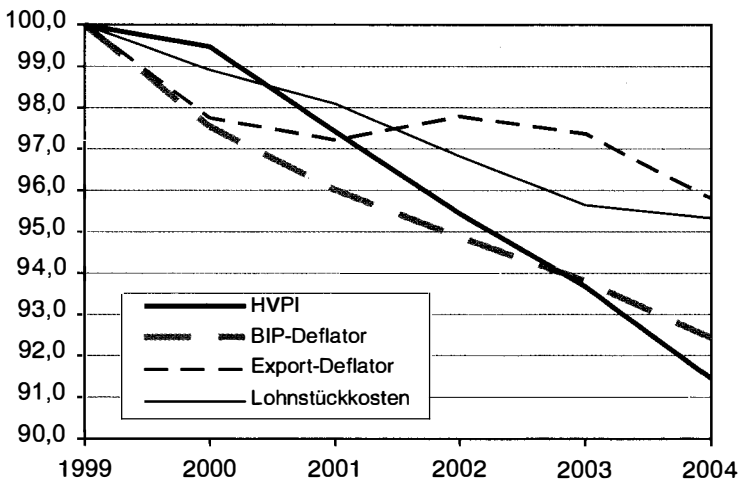
Hier zeigt sich, dass Deutschland hinter der Kostenentwicklung in allen Ländern des Euroraums zurückbleibt. Dies muss Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit haben. Dies lässt sich an der Entwicklung des realen Wechselkurses ablesen, der in der Abbildung 6 nach verschiedenen Methoden berechnet wurde. Dabei bestätigen sich die Vermutungen aufgrund der Lohnentwicklung aufs Deutlichste. Die deutsche Wirtschaft hat seit dem Beginn der Währungsunion ununterbrochen real abgewertet und ihre Konkurrenzfähigkeit deutlich gesteigert.

Abbildung 5: Entwicklung der Lohnstückkosten im internationalen Vergleich



Quellen: Eurostat, OECD.
Berechnungen des IMK.

Abbildung 6: Realer Wechselkurs: Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber dem Euroraum



Quelle: Europäische Kommission, Realer Außenwert berechnet mit alternativen Preisindikatoren

Eigentlich sollten innerhalb einer homogenen Währungsunion möglichst wenige Veränderungen der realen Wechselkurse auftreten. Nur dann wäre eine stabile Entwicklung ohne regionale Ungleichgewichte gewährleistet. Die gesamtwirtschaftliche Strategie der Wirtschaftspolitik in Deutschland, deren zentraler Bestandteil die Lohnzurückhaltung ist, vernachlässigt diesen europäischen Aspekt völlig. Faktisch nimmt daher die Wirtschaftspolitik in Deutschland die Destabilisierung des Euroraums billigend in Kauf.

Die entscheidende Frage ist, ob die aufgezeigten Entwicklungen so weitergehen können. Es gibt zwei plausible Szenarien hierzu, die zunächst ohne wirtschaftspolitische Reaktionen beschrieben werden. Beide Szenarien implizieren, dass die gegenwärtigen Tendenzen sich auf Dauer nicht unverändert fortsetzen können, sondern sich in der einen oder anderen Weise neue Trends herausbilden werden.

Das erste Szenario sei als Stabilisierungsszenario bezeichnet. Dieses geht davon aus, dass der bislang kontinuierliche Gewinn an Wettbewerbsfähigkeit früher oder später zu einer Konjunkturentwicklung in Deutschland führt, die merklich über dem Durchschnitt der übrigen Mitglieder des Euroraums liegt.

Dies geschieht über erheblich stärker als in den Partnerländern zunehmende Exporte, die den positiven Außenbeitrag zunächst noch weiter erhöhen. Diese Erfolge sind so groß, dass sie die belastenden Auswirkun-

gen der Lohnzurückhaltung auf die Binnennachfrage mehr als ausgleichen und es allmählich zu einem Beschäftigungsaufbau kommt. In der Folge steigen sowohl die Lohnstückkosten als auch die Preise in Deutschland stärker als im übrigen Euroraum, dessen Löhne und damit auch die entsprechenden Inflationsraten durch die gesunkene Wettbewerbsfähigkeit zunehmend unter Druck geraten. Allerdings müssen die Inflationsraten in den übrigen Ländern des Euroraums so weit zurückgehen, dass trotz höherer Inflation in Deutschland das Inflationsziel der EZB nicht gefährdet ist. Anderenfalls würde die Geldpolitik bremsen und damit den Wachstumspfad des Euroraums insgesamt belasten.

Die deutschen Unternehmen verlieren aufgrund der realen Aufwertung an Wettbewerbsfähigkeit, und die Exporte der übrigen Euroländer erholen sich im Vergleich zu Deutschland. Es entsteht – angeführt von Deutschland – ein Aufschwung im gesamten Euroraum. Dieses Szenario impliziert, dass die Binnennachfrage in Deutschland über kurz oder lang wieder Fahrt aufnimmt, wobei der erste Impuls von der günstigeren Beschäftigungsentwicklung vor allem in den exportierenden Unternehmen ausgelöst wird, da hier aufgrund der zurückhaltenden Lohnentwicklung und der guten Absatzchancen im Ausland die Gewinnzuwächse erheblich sind. Dies sollte zugleich die Investitionen in diesen Sektoren beflügeln. Mit der höheren Beschäftigung erholt sich auch der private Konsum, so dass auch die Absatzchancen für nicht exportorientierte Unternehmen steigen. In der Folge werden auch sie ihre Investitionen erhöhen. Damit gewinnt der binnenwirtschaftliche Aufschwung an Breite und sollte in eine stabilisierende, temporär beschleunigte Lohnentwicklung münden.

Neben diesem Szenario, das letztlich eine stabile wirtschaftliche Lage für den Euroraum vorhersieht, gibt es allerdings unübersehbare Tendenzen, die das Gegenteil aufscheinen lassen. In einem Destabilisierungsszenario setzt sich die Lohnzurückhaltung in Deutschland auch im Vergleich zum Ausland fort. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen steigt weiter. Die Beschäftigungszuwächse in den Exportsektoren reichen aber dennoch nicht aus, um die belastenden Auswirkungen der Lohnzurückhaltung auf die Binnennachfrage auszugleichen. Es kommt folglich zu keinem binnenwirtschaftlichen Aufschwung in Deutschland. Mit schwachem Wachstum und Lohnzurückhaltung setzen sich die Tendenzen der vergangenen Jahre ungebrochen fort. Die Exportverluste der übrigen Mitgliedsländer wachsen und dämpfen die Konjunktur zuerst in den kleineren, sehr exportabhängigen Ländern und später auch in den größeren, binnenwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaften. Auch in diesen Ländern geraten die Löhne nun unter Druck. Das hemmt wiederum den Zuwachs an Wettbewerbsfähigkeit für die deutschen Unternehmen und verschärft dort den Lohndruck nach unten. Im Ergebnis bildet sich ein realer Abwertungswettlauf heraus, der anders als die nominalen Abwer-

tungswettläufe der vergangenen Jahrzehnte nicht zu Inflation, sondern zu Deflation führt. Am Ende trudelt der Euroraum auf einen japanischen Deflations- und Stagnationspfad.

7. Fazit

Es gibt unterschiedliche Schlussfolgerungen aus diesem Politikansatz zu ziehen. Für Deutschland sind die wirtschaftspolitischen Pläne der neuen Regierung riskant. Zwar ist der Grundgedanke, erst die Wirtschaft zu stimulieren und dann den Haushalt zu konsolidieren, richtig. Jedoch ist die Realisierung dieses richtigen Grundgedankens unbefriedigend. Der geplante Rückenwind entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Flaute, während die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen durchaus als hart anzusehen sind. Daher wird der eingeschlagene Weg nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sich die Konjunktur in Deutschland 2006 auch ohne das Zutun der Regierung so kräftig entwickelt, dass die bremsenden Wirkungen des Konsolidierungskurses 2007 verkraftbar sind. Dies wäre dann der Fall, wenn das Wachstum trotz Restriktionskurs oberhalb der Beschäftigungsschwelle bliebe. Dann würden die Beschäftigungsziele nicht in weite Ferne rücken und auch die Steuereinnahmen und die Einnahmen zur Sozialversicherung würden sich weiterhin positiv entwickeln. Das dürfte letztlich auch den Konsolidierungsbemühungen zum Erfolg verhelfen. Blicke das Wachstum 2007 jedoch unter der Beschäftigungsschwelle, würden nicht nur die Beschäftigungsziele in immer weitere Ferne rücken. Die Einnahmesituation des Staates dürfte sich dann wieder verschlechtern und die Konsolidierungsbemühungen auch dieser Regierung drohen zu scheitern.

Die Maßnahmen sind aber auch riskant für den Euroraum. Der reale Abwertungswettlauf von deutscher Seite gefährdet die Stabilität des Euroraums. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis die regionalen Ungleichgewichte so groß werden, dass entweder diese Politik nicht fortgesetzt wird oder der Euroraum – wenn die Geldpolitik nicht frühzeitig eingreift – in eine Deflationsspirale gerät. Besser wäre es, die Wirtschaftspolitik in Deutschland würde den europäischen Stabilitätsanforderungen Rechnung tragen.

Zusammenfassung

Das wirtschaftspolitische Programm der neuen deutschen Bundesregierung lässt auf Seiten beider Koalitionspartner eine Abkehr von wesentlichen Wahlkampforderungen erkennen. Es gibt der Budgetkonsolidierung eine hohe Priorität, die sich vor allem in der Erhöhung der Mehrwertsteuer niederschlägt. Auf der anderen Seite bemüht sich die Regierung, auch expansiv wirkende Impulse durch zusätzliche Infrastrukturinvestitionen,

Forschungsausgaben und steuerliche Infrastrukturanreize zu geben. Dabei wird die expansive Komponente des Programms als deutlich schwächer eingeschätzt.

Die Binnennachfrage bleibt auch in den nächsten Jahren die Schwachstelle der Konjunktur in Deutschland. Die extrem moderate Entwicklung der Löhne bzw. der Lohnstückkosten hat zwar zu starken Exportzuwächsen Deutschlands geführt. In fast allen anderen Ländern der Eurozone führt der dort eingetretene Verlust an Wettbewerbsfähigkeit aber zu einer Abflachung der Konjunktur. In Deutschland gibt es für ein „Stabilisierungsszenario“, das ein Übergreifen der Exportkonjunktur auf die Binnennachfrage voraussetzen würde, keine ausreichenden Anzeichen.

Aus dem zweigeteilten Politikansatz der deutschen Regierung werden folgende Schlüsse gezogen: Für Deutschland sind die wirtschaftspolitischen Pläne der neuen Regierung riskant. Zwar ist der Grundgedanke, erst die Wirtschaft zu stimulieren und dann den Haushalt zu konsolidieren, richtig. Jedoch ist die Realisierung dieses richtigen Grundgedankens unbefriedigend. Der geplante Rückenwind entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Flaute, während die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen durchaus als hart anzusehen sind. Daher wird der eingeschlagene Weg nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sich die Konjunktur in Deutschland 2006 auch ohne das Zutun der Regierung so kräftig entwickelt, dass die bremsenden Wirkungen des Konsolidierungskurses 2007 verkraftbar sind. Dies wäre dann der Fall, wenn das Wachstum trotz dem Restriktionskurs oberhalb der Beschäftigungsschwelle bliebe.